PURMEREND

GEMEENTEBLAD

Officiële uitgave van gemeente Purmerend.

Nr. 68718
28 juli
2015

Beleidsnotitie social return bij inkoop Zaanstreek-Waterland - Een integraal beleidsdocument van de gemeenten in de regio Zaanstreek - Waterland

Inleiding

Het uitgangspunt dat mensen zoveel mogelijk in reguliere banen bij reguliere werkgevers werken, wordt in de samenleving breed onderschreven. Er is immers een dringende noodzaak dat iedereen die kan werken aan de slag gaat. Door de vergrijzing en de ontgroening neemt de totale beroepsbevolking in Nederland af, waardoor er op termijn, ondanks de huidige crisis, krapte ontstaat op de arbeidsmarkt. Om deze reden richt het overheidsbeleid zich op het verhogen van de arbeidsparticipatie en het bevorderen van de arbeidsontwikkeling. Met name mensen die nu nog aan de kant staan, moeten meer kansen krijgen om mee te doen en om zelf in hun levensonderhoud te voorzien.

Ook in de gemeenten in de regio Zaanstreek-Waterland [1] is het uitgangspunt dat iedereen zoveel mogelijk meedoet in de maatschappij. Wie kan werken, wordt actief geholpen om een baan te krijgen. Om deze reden wordt sterk ingezet op beleid voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. De Participatiewet, waarbij de gemeenten met ingang van 1 januari 2015 ook verantwoordelijk zijn voor mensen die voorheen zouden instromen in de WSW en Wajong, maakt het uitstromen naar reguliere arbeidsplaatsen nog urgenter.
Eén van de instrumenten om de arbeidsparticipatie en -ontwikkeling in samenspraak met werkgevers te verhogen, is social return on investment (vanaf nu social return genoemd). Het doel van social return is ervoor te zorgen dat een investering door de gemeente, naast het 'gewone' rendement ook een concreet 'maatschappelijk rendement' oplevert. De gemeenten in de regio Zaanstreek-Waterland vinden het belangrijk dat haar opdrachtnemers een bijdrage leveren aan het verwezenlijken van sociale doelstellingen, waarbij het accent ligt op het terrein van werkgelegenheid van mensen die een uitkering ontvangen of aan leerlingen die voor hun opleiding een leerwerk-/stageplaats zoeken.
De gemeenten in Zaanstreek-Waterland hebben de ambitie uitgesproken om binnen de regio te komen tot één uniform social return beleid bij inkoop en een uniforme toepassing en uitvoering van het beleid. Opdrachtnemers van de gemeenten krijgen hierdoor in de regio te maken met een eenduidige benadering en afhandeling van hun social return verplichting. Bovendien kunnen er makkelijker gemeente-overstijgende samenwerkingsafspraken worden gemaakt met opdrachtnemers of sectoren.
Deze regionale beleidsnotitie beschrijft de kaders voor de toepassing van social return in het aanbestedingsproces en is daarmee onderdeel van het inkoopbeleid. Bij gunning van een opdracht door de gemeente ontstaat een contractuele social return verplichting voor de opdrachtnemer. De wijze waarop deze verplichting kan worden ingevuld, staat beschreven in het regionale uitvoeringsprotocol social return. Dit protocol wordt bij publicatie van een aanbesteding standaard meegestuurd met de aanbestedingsdocumenten. Tevens is het protocol te downloaden van de websites van de gemeenten.

1. Social return

Wat is Social return?

Social return kan worden vertaald als 'maatschappelijk terugverdieneffect': investeringen die de gemeente doet, leveren naast het 'gewone' rendement ook een concrete sociale winst op.
Social return is een instrument om sociale doelstellingen te realiseren bij aanbestedingen, in het bijzonder het creëren van (extra) werkplekken voor werkzoekenden, mensen met een beperking en leerlingen/studenten. Dit kan gerealiseerd worden door in aanbestedingstrajecten die hiervoor geschikt zijn sociale voorwaarden, eisen en wensen op te nemen. De opdrachtnemer besteedt dan een bepaald deel van de opdrachtsom aan het aan het werk helpen van mensen in een uitkeringssituatie of aan het bieden van stageplaatsen of leerwerkbanen aan scholieren en studenten. Een geslaagde toepassing van social return moet leiden tot zo duurzaam mogelijke arbeidsplaatsen of een zinvolle stage/werkervaringsplaatsen en daarmee uiteindelijk in een substantiële verlaging van het aantal werkzoekenden en een toename van het aantal scholieren die met een startkwalificatie de arbeidsmarkt betreden. Daar waar het moeilijk of niet mogelijk is om social return in te vullen met werkgelegenheid, is ook een andere, creatieve invulling mogelijk.

2. Kaders

Landelijke kaders

Participatiewet

Gemeenten zijn vanaf 1 januari 2015 verantwoordelijk voor de uitvoering van de Participatiewet. Dit betekent dat zij, naast de voormalige Wet Werk en Bijstand, ook verantwoordelijk zijn voor mensen die

1) De regio Zaanstreek-Waterland bestaat uit negen gemeenten: Beemster, Edam-Volendam, Landsmeer, Oostzaan, Purmerend, Waterland, Wormerland, Zaanstad en Zeevang.

voorheen in de WSW en Wajong zouden terechtkomen. De rechten van de huidige Wajongeren en WSW'ers blijven daarbij gewaarborgd, voor hen verandert er niets. Met de Participatiewet wil het kabinet bereiken dat zoveel mogelijk mensen meedoen (participeren) in de samenleving. De nadruk ligt steeds meer op werkzaam zijn op de arbeidsmarkt om in het eigen onderhoud te voorzien en ook om een bijdrage te leveren aan de samenleving. Voor mensen die vanwege een arbeidsbeperking helemaal niet kunnen werken, nu en in de toekomst, blijft de Wajong beschikbaar.

Quotumwet

De Quotumwet is een aanvulling op de Participatiewet, die als doel heeft om meer mensen met een structureel verminderde loonwaarde aan het werk te helpen. In eerste instantie was voor dit doel een verplichte quotumregeling bedacht. In het Sociaal Akkoord (2013) zijn echter afspraken gemaakt over de zogenaamde garantiebanen. Werkgevers en overheid stellen zich tot 2025 garant voor het creëren van 125.000 extra banen voor mensen met een arbeidsbeperking. Commerciële werkgevers creëren 100.000 banen, de overheid staat garant voor 25.000 extra banen. Als werkgevers deze afspraken niet nakomen zal de quotumwet alsnog in werking treden.

Aanbestedingswet 2012

Inkopen vinden plaats binnen het kader van nationale en Europese wet- en regelgeving, in het bijzonder de naleving van de Europese aanbestedingsrichtlijnen. Deze zijn vertaald in de Aanbestedingswet 2012 en de Gids proportionaliteit. De beginselen van de Europese aanbestedingsrichtlijnen zijn transparantie, objectiviteit en non-discriminatie. Deze beginselen worden gehanteerd voor alle aanbestedingen door de gemeenten. Ook proportionaliteit is een belangrijk begrip bij aanbestedingen. Het proportionaliteitsbeginsel houdt in dat de keuzes die een aanbestedende dienst maakt en de eisen en voorwaarden die zij stelt bij een aanbesteding, in redelijke verhouding dienen te staan tot de aard en omvang van de aan te besteden opdracht. Dit geldt ook voor social return, zowel voor wat betreft de gestelde social return eis als voor de invulling van de contractuele social return verplichting.

Lokaal/regionaal beleid

Decentralisaties maatschappelijk domein

Bij de decentralisaties in het maatschappelijke domein wordt zoveel mogelijk uitgegaan van zelfredzaamheid en het vermogen van de burger om zelf in zijn of haar levensonderhoud te voorzien. Hierbij is betaald werk erg belangrijk. Niet alleen biedt dit de financiële middelen om in het eigen levensonderhoud te kunnen voorzien, het geeft ook voldoening en (zowel mentaal als fysieke) gezondheid. Wanneer iemand hier niet in slaagt is het aan de gemeente om deze persoon weer aan werk te helpen. Deze uitgangspunten passen bij de huidige situatie: de burger staat meer centraal, gemeenten moeten anders organiseren en er zijn minder middelen beschikbaar.

Gemeentelijk inkoopbeleid

Social return is in het inkoopbeleid van alle gemeenten in de regio Zaanstreek Waterland opgenomen als één van de inkoopdoelstellingen. Deze beleidsnotitie is een nadere uitwerking van de social return doelstelling en maakt daarmee integraal onderdeel uit van het inkoopbeleid.

3. Naar een regionale uitvoering van social return

Zoals hiervoor is uiteengezet, vraagt een uniform regionaal beleid om een uniforme regionale toepassing en uitvoering van het beleid. Tegelijkertijd dient er ruimte te zijn om lokaal binnen de vastgestelde kaders te kunnen bewegen als de desbetreffende aanbesteding daartoe aanleiding geeft. Het is nu eenmaal zo dat een bepaalde social return eis bij die bij de ene aanbesteding als passend ('proportioneel') wordt beschouwd, bij een andere opdracht niet passend kan zijn. Daarom zijn de social return kaders zodanig vormgegeven, dat zij maatwerk tijdens het aanbestedingstraject mogelijk maken.

Als de opdracht eenmaal gegund is, vult de opdrachtnemer in overleg met de gemeente zijn social return verplichting in. De kaders hiervoor zijn beschreven in het regionale *Uitvoeringsprotocol Social Return Zaanstreek-Waterland*. De uitvoeringskaders bieden, net als de beleidskaders, voldoende ruimte voor maatwerk.

Het schrijven van de aanbestedingsdocumenten en het bepalen van de social return eis is per definitie een lokale aangelegenheid. De budgethouder of de afdeling Inkoop van de gemeente bepaalt de inhoud van de aanbesteding, inclusief aanvullende voorwaarden zoals social return. Ook het contract dat volgt na definitieve gunning van de opdracht, wordt afgesloten met de lokale gemeente. Dat impliceert dat de lokale gemeente verantwoordelijk is voor het beheer van het contract, inclusief de social return voorwaarde[2].

De uitvoering van het social return beleid wordt belegd bij het regionaal opererende WerkgeversServicePunt (WSP) Zaanstreek-Waterland. Dat betekent dat het WSP de opdrachtnemer/werkgever ondersteunt bij het zoeken naar en matchen van van kandidaten op arbeidsplaatsen, leerwerkplekken en stages. Het WSP heeft daarbij een inspanningsverplichting, maar geen resultaatverplichting. De verantwoordelijkheid om de social return verplichting na te komen, ligt uitdrukkelijk bij de opdrachtnemer.

Het administreren van gunningen en het monitoren van de social return invulling wordt ook ondergebracht bij het WerkgeversServicePunt.

2) In sommige gevallen wordt door de gemeenten in de regio gezamenlijk aanbesteed. In dat geval worden per aanbesteding afspraken gemaakt over wie het contract beheert namens de regio.

4. Inhoudelijk beleidskader social return

In dit hoofdstuk wordt het inhoudelijke beleidskader voor social return beschreven. In het *Uitvoeringsprotocol Social Return Zaanstreek-Waterland* is de toepassing en de uitvoering van dit beleid verder uitgewerkt. Hierin wordt uiteengezet hoe opdrachtnemers hun social return verplichting kunnen invullen. Dit protocol maakt onderdeel uit van het social return beleid van de gemeenten in de regio.

Hoogte van het social return percentage

Social return wordt berekend als percentage van de opdracht-/inkoopwaarde of (als de opdrachtwaarde niet bij aanvang vaststaat) van de gerealiseerde omzet. De hoogte van het social return percentage wordt bepaald door de volgende factoren:

1. de social return contracteis
2. de eventuele toepassing van een social return gunningscriterium
3. het type aanbesteding of opdracht: werken, diensten of leveringen
4. maatwerk

Bovenstaande factoren worden hieronder nader toegelicht.

Ad 1. Social return contracteis

Social return als contracteis betekent dat de opdrachtnemer, door in te schrijven op de opdracht, verklaart aan deze eis te zullen voldoen. Het niet willen voldoen aan deze eis, betekent dat de inschrijver de opdracht niet kan verwerven. In veel gevallen zal een contracteis van 5% over de opdrachtwaarde worden gehanteerd. Echter, dit percentage wordt niet, zoals voorheen, bij alle aanbestedingen standaard toegepast. Tijdens het aanbestedingstraject wordt door diverse partijen een haalbaar percentage vastgesteld, rekening houdend met de aard van de opdracht en een aantal andere factoren (zie ook ad 4.)

Ad. 2 Social return gunningscriterium

Social return als gunningscriterium houdt in dat de inschrijver die bovenop de gestelde contracteis zelf een hoger percentage social return biedt, extra punten kan verdienen. Hij vergroot daarmee de kans om de opdracht gegund te krijgen. Het gunningscriterium wordt niet standaard toegepast, maar alleen bij opdrachten die zich daar volgens de gemeente goed voor lenen. De haalbaarheid van een hoger social return percentage zal in alle gevallen zorgvuldig door de gemeente worden afgewogen. Social return moet daarbij in een passende verhouding staan tot eventuele andere gunningscriteria. De wijze van toepassen van het gunningscriterium en het aantal daarmee te verdienen punten, kan variëren per aanbesteding.

De voor de desbetreffende opdracht geldende social return contracteis en het social return gunningscriterium staan beide vermeld in de aanbestedingsdocumenten.

Ad 3 . Type aanbesteding of opdracht

Social return bij aanbesteding van werken

Bij werken wordt doorgaans een social return eis van 5% opgenomen. Hiervan kan worden afgeweken als de loonsom binnen de opdracht naar verwachting minder dan 30% van de opdrachtwaarde bedraagt. Dit is conform de landelijke regelgeving van de Gids Proportionaliteit. In die gevallen wordt dan een social return contracteis van 2% over de opdrachtwaarde gesteld. Is de loonsom vrijwel nihil, dan kan worden besloten om de social return eis te relateren aan de loonwaarde of om een inspanningsverplichting van de opdrachtnemer te verlangen.

Social return bij aanbesteding van diensten Bij de aanbesteding van diensten geldt standaard een social return contracteis van 5% van de opdrachtwaarde. Hierop zijn in individuele gevallen twee uitzonderingen mogelijk:

1. bij individuele inhuur van gespecialiseerde, hoogwaardige adviesdiensten kan een social return contracteis worden gesteld tussen 2% en 5% van de opdrachtwaarde;
2. bij de inhuur van diensten van ZZP’ers wordt geen social return contracteis gesteld, maar kan wel een extra inspanning van de opdrachtnemer worden gevraagd.

Bij inhuur van diensten via raamcontracten geldt doorgaans een social return percentage van 5%. Omdat bij de aanbesteding van diensten aan het begin van de opdracht in sommige gevallen nog geen definitieve opdrachtwaarde kan worden vastgesteld, wordt na het afsluiten van het contract op basis van het verleden een inschatting gemaakt van de verwachte omzet binnen het nieuwe contract. Er wordt dan direct begonnen om de social return verplichting die hiermee samenhangt, in te vullen. Tegen het einde van het contractjaar resp. de totale contractduur wordt de gerealiseerde omzet berekend. Een eventuele openstaande social return verplichting dient dan alsnog binnen redelijke termijn door de opdrachtnemer te worden ingevuld.

Social return bij aanbesteding van leveringen

Bij leveringen is de loonsom doorgaans laag. Daarom wordt per individuele levering worden bekeken welke social return eis reëel is. De contracteis kan variëren tussen 0% en 5% van de opdrachtwaarde.

Ad 4 . Maatwerk

Bij alle aanbestedingen geldt dat de opdrachtgever de social return contracteis vaststelt waarbij gekeken kan worden naar factoren gelegen in onder meer de markt/sector waarin de opdracht wordt uitgezet, de economische conjunctuur, de samenstelling van het personeelsbestand, etcetera.

In plaats van een prestatieverplichting als contracteis, kan ook in de offerte-aanvraag een inspanningsverplichting van de opdrachtnemer worden gevraagd.

Invulling van de social return verplichting

Voor de invulling van de social return verplichting bestaan de volgende mogelijkheden:

1. Het bieden van een **betaalde arbeidsplaats** aan kandidaten in een uitkeringssituatie
2. Het aanbieden van een **leerwerkplek of stage** aan scholieren en studenten
3. Het bieden van **een tijdelijke werkervaringsplaats** aan werkzoekenden die een uitkering ontvangen u.h.v. de Participatiewet of WIA/WAO
4. **Gemaakte kosten voor opleiding en extra begeleiding** van de kandidaat voor zover de kosten aantoonbaar zijn gemaakt om de kansen van de kandidaat op de arbeidsmarkt te vergroten
5. Blijkt dat de social return verplichting niet kan worden ingevuld binnen de voornoemde categorieën, dan kan de opdrachtnemer in overleg met en na toestemming van de gemeente zelf een voorstel indienen hoe hij op een **andere wijze** invulling wil geven aan zijn verplichting

Waarderingsgrondslag

Bij de invulling van de social return verplichting door middel van werkgelegenheid wordt gerekend met normbedragen volgens het zgn. ‘Bouwblokkenmodel Zaanstreek Waterland’. Dit model is nader uitgewerkt in het *Uitvoeringsprotocol Social return Zaanstreek-Waterland*.

Inzet van werkgeversinstrumenten

De gemeenten in de regio Zaanstreek Waterland hebben een aantal financiële instrumenten ontwikkeld om de bemiddeling van werkzoekenden te bevorderen. Bij plaatsing van kandidaten in het kader van een social return verplichting kunnen, naast eventuele wettelijke en fiscale instrumenten, de volgende instrumenten worden ingezet:

- de proefplaatsing (de kandidaat werkt met behoud van uitkering, maar telt nog niet mee voor de invulling van de social return verplichting);
- de werkplekpolis (aansprakelijkheids- en ongevallenverzekering).

Daarnaast zijn alle regionaal beschikbare instrumenten inzetbaar voor kandidaten die vallen onder de doelgroep van de banenafspraak (kandidaten met een structureel verminderde loonwaarde).

De stimuleringssubsidie, de jongerenvoucher en de scholings- en begeleidingsvoucher kunnen bij social return niet worden ingezet.

Bij plaatsing van kandidaten van buiten de regio Zaanstreek Waterland is de inzet van een financieel instrument niet mogelijk.

Niet-naleving van de social return verplichting

Social return is een contractuele verplichting en dus niet vrijblijvend. De social return verplichting dient, net als alle andere contractuele verplichtingen, geheel nagekomen te zijn vóór het einde van de opdracht. Heeft de opdrachtnemer aan het einde van de looptijd van de opdracht de social return verplichting niet volledig ingevuld, dan heeft de gemeente van rechtswege een direct opeisbare vordering op de opdrachtnemer heeft ten bedrage van de openstaande social return verplichting. Dit bedrag zal door de gemeente worden ingehouden op nog te betalen facturen aan de opdrachtnemer of op andere wijze ingevorderd worden.

Purmerend, 16 juni 2015

Burgemeester en wethouders van Purmerend,
De secretaris,
M.J.H. Smulders
De burgemeerster,
D. Bijl